

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 41/2002 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi verontilityslain 12 §:n  
ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta**

*Valtiovarainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta (HE 123/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö

- yksikön päällikkö Kari Prättälä ja verolaki-  
mies Tarja Tarkiainen, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Kai Kalima
- professori Arvo Myllymäki
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Aimo Ryyänen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kari S. Tikka
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Verontilityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteisöveron valtion jako-osuus on 78,55 prosenttia, kuntien osuus 19,75 prosenttia ja seurakuntien osuus 1,70 prosenttia. Näitä jako-osuuksia sovelletaan verovuodesta 2003 alkaen. Uudet jako-osuudet merkitsevät sitä, että valtion osuus yhteisöveron tuotosta nousee verovuoteen 2002 verrattuna 3,47 prosenttiyksiköllä ja kuntien osuus alenee vastaavasti.

Esitys liittyy valtion vuoden 2003 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2003 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että vuonna 1992 toteutetun pääomaverouudistuksen myötä yhteisöjä alettiin verottaa yhtenäisellä verokannalla ja erillisestä yhteisöjen kunnallisverosta luovuttiin. Yhteisöverotus ei ole tuosta alkaen kuulunut enää kunnallisen verotusoikeuden piiriin vaan kunnat ovat yhteisöveroon nähden veronsaajina. Ehdotus jako-osuuksien muuttamiseksi on osa vuoden 2002 alusta kunnallistalouden vakauttamiseksi toteutettuja toimenpiteitä. Uudistus on valtion ja kuntien välisessä suhteessa kustannusneutraali. Näistä syistä hallitus katsoo, että lakiehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n 3 momentin kanssa ja että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Kuntien verotusoikeus*

Pääomatulo- ja yritysverouudistus eli yhteisöverouudistus toteutettiin vuonna 1992 säädetyillä laeilla, joita sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 1993 toimitetussa verotuksessa. Tätä ennen kunnilla oli oikeus kantaa kunnallisveroa pääomatuloista ja yhteisöjen tuloista. Kunnat määrittivät tässä tuloverotuksessa sovellettavan veroäyrin, mutta kunnallisen tuloverotuksen perusteet muutoin säädettiin lailla. Yhteisöverouudistuksen jälkeen kuntien päättämä kunnallisverotus ei enää ole kohdistunut suoraan yhteisöjen tuloihin eikä pääomatuloihin, vaan näistä tuloista suoritetaan vero valtiolle yhtenäisen, lailla säädetyin yhteisöverokannan mukaan. Kunnat on kuitenkin säädetty yhteisöveron veronsaajiksi valtion ja seurakuntien ohella. Esityksessä ehdotetaan näiden veronsaajien jako-osuuksia muutettaviksi verovuodesta 2003 alkaen.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Valiokunta toisaalta totesi uuden perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I).

Verosta säätäminen kuuluukin valiokunnan käsityksen mukaan lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan mahdollinen progressiivisuus mukaan luettuna ja huojennusten sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä. Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja vanhoista luopumisesta, verojen yhdistämisestä, nimikkeiden

muuttamisesta ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjä saattaa myös joutua mukauttamaan verotusta kansainvälisen kehityksen ja kansainvälistyvän talouselämän vaatimuksiin. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta.

Kunnallinen verotus ei voi tällaisessa asetelmassa olla kokonaan itsenäinen, muista seikoista täysin irrallinen tekijä. Tästä myös seuraa, että kunnallisessa verotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä tai siitä saatu verotuotto ei voi sellaisenaan olla itsehallintoon luettavan kunnan verotusoikeuden kautta perustuslain suojaama. Käytännöstä voidaan mainita, että liiketulon harkintaverotus poistettiin 1990-luvun alussa kunnallisverotuksesta<sup>1</sup> ja että kiinteistöverolain säätäminen samana vuonna kuin yhteisöverouudistus merkitsi yhtenäistä kunnallista kiinteistöveroa aiempien kiinteistöjen harkintaverotuksen, asuntotulon verotuksen ja katumaksun tilalle.

Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi muodostuu näin ollen se, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taludestaan. Tältä kannalta perustuslain vaatimuksen kunnallisesta verotusoikeudesta täyttää ainakin nykyinen järjestelmä. Kunnallisen verotusoikeuden suoja osana kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa ei siten sinänsä vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Esitystä on kuitenkin arvioitava myös yleisemmin kunnallisen itsehallinnon kannalta.

#### *Yleinen kunnallisen itsehallinnon näkökulma*

Esityksessä ehdotetaan yhteisöveron tuoton jako-osuuksien muuttamista tavalla, joka on kunnille epäedullinen. Kuntien jako-osuus pie-

<sup>1</sup> Kyseinen hallituksen esitys oli käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa, mutta valiokunta ei kosketellut asiassa lainkaan kunnallista verotusoikeutta (PeVL 14/1990 vp).

nenee esityksen perusteella 19,75 prosentiksi, mikä kuluvaan vuoteen verrattuna merkitsee valtion ja kuntien jako-osuuksissa 3,47 prosenttiyksikön muutosta. Yhteisöverouudistuksen toteuttamisen aikaan kuntien osuus oli 44,80 prosenttia. Kuntien yhteisöverotulot alenevat esityksen johdosta vuositasolla 187 miljoonalla eurolla ja vuoden 2003 kassakertymä pienenee 160 miljoonalla eurolla kuluvaan vuoteen verrattuna. Asia on merkityksellinen niiden kunnalliseen itsehallintoon luettavien seikkojen kannalta, että kuntien tulee voida itse päättää itsehallinnollisista tehtävistään ja että kunnilla tulee olla mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan (HE 1/1998 vp, s. 176/I).

Ehdotettua muutosta perustellaan ensiksikin sillä, että kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä luovutaan. Yksittäisten kuntien jako-osuuksien muutoksilla pyritään toiseksi kustannusneutraalisuuteen siltä osin kuin kunnan verotulot vaikuttavat valtionosuuksiin tehtäviin verotulotasauksiin. Kolmantena tekijänä vaikuttaa kuntatyönantajan kansaneläkemaksun alentaminen. Jako-osuuksiin ehdotettavat muutokset muodostuvat näistä seikoista johtuvien laskennallisten muutosten yhteismäärästä.

Valtion ja kuntien välisissä taloudellisissa suhteissa yhteisövero muodostaa vain yhden tekijän. Kuntien vuoden 2001 verotuotosta kunnallisveron osuus oli 79 prosenttia, yhteisöveron osuus 17 prosenttia ja kiinteistöveron osuus 4 prosenttia. Kuntien yhteisöveron tuotto oli vuoteen 1993 verrattuna moninkertainen vuonna 2000. Siitä alkaen tuotto on laskenut merkittävästi. Toisaalta kiinteistöveron tuotto on kasvanut tasaisesti. Sen ensi vuoden tuoton arvioidaan olevan noin 2/3 yhteisöveron tuotosta. Kunnan nämä verotulot vaikuttavat sen saaman valtionosuuden määrään joko tasauslisinä tai tasausvähennyksinä. — Taloussuhteiden kannalta on lisäksi merkittävää, että kunnat vapautuivat 1990-luvun loppupuolella kansaneläkkeiden lisäosien ja vanhusten asumistuen rahoituksesta. Nämä toimenpiteet ovat lisänneet kuntien itsehallinnollista talousautonomiamia varainhoitovuodessa suunnilleen saman verran kuin kiinteistöveron tuotto on tällä hetkellä. Toiseen suuntaan

on vaikuttanut valtionosuuksien vähentynyt merkitys kuntien toimintamenojen kattamisessa.

Perustuslakivaliokunta käsitteli perusoikeus uudistuksen yhteydessä kuntien mahdollisuuksia huolehtia tehtävistään (PeVM 25/1994 vp, s. 3/II). Valiokunta totesi, että tästä uudistuksesta kunnille aiheutuvista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei valiokunnan mielestä voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Valiokunta myös huomautti, että perusoikeussäännökset eivät siten itsessään voi määrittää sitä, miten kustannustenjako valtion ja kuntien välillä toteutetaan. — Nämä näkökohdat ovat erityisen oleellisia sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiselle. Siltä osin kuin tällaiset tehtävät kuuluvat kunnille, kuntien on annettava niille tietty etusija niiden perustuslakisidonnaisuuden johdosta.

Esityksessä korostuva näkökohta valtion ja kuntien välisestä kustannusneutraalisuudesta yhteisöveron jako-osuuksissa on perustuslaissa turvattu kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ongelmallinen, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Perustuslain kannalta ei riitä, että asiaa tarkastellaan valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla.

Valiokunnan saamien selvitysten mukaan nyt ehdotetun kuntien uuden jako-osuuden heikentävä vaikutus yhdessä joidenkin aiempien toimien kanssa muodostuu joillekin kunnille varsin tuntuvaksi. Tämän seikan suurin valtiosääntöoikeudellinen merkitys koskee kuntien mahdollisuutta hoitaa niille lain mukaan kuuluvia tehtäviä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa. Kunnat voivat periaatteessa reagoida lainsäädännön muutoksiin kunnallisveron veroprosenttia korottamalla, mutta tähän turvautuminen ei ole sopusoinnussa perusoikeus uudistuksen edellä mainitun tarkoituksen eikä myöskään ennen pitkää kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa

niille laeissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa. Selvityksessä pitää arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuudistuksessa tarkoitettut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Saara Karhu /sd  
Johannes Leppänen /kesk

Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.